

Lofoten Sveiseindustri AS
Pb 81
8301 SVOLVÆR

Saksb.: Trine Moland
e-post: fmnotrm@fylkesmannen.no
Tlf: 75 53 15 50
Vår ref: 2007/6581
Deres ref:
Vår dato: 21.12.2017
Deres dato:
Arkivkode: 461.3

Varsel om pålegg om tiltaksplan for forurenset sjøbunn - Lofoten Sveiseindustri AS - Vågan

I henhold til forvaltningsloven § 16 varsler Fylkesmannen at vi vurderer å pålegge Lofoten Sveiseindustri AS å utarbeide en tiltaksplan for opprydding i forurenset sjøbunn. Et eventuelt pålegg vil bli gitt med hjemmel i forurensningsloven § 51 (pålegg om undersøkelse).

*Frist for innsending av tiltaksplanen settes trolig til 31.10.18. Eventuelle kommentarer til dette varselet må sendes Fylkesmannen **innen 15.02.18**. Fylkesmannen vil i forkant av denne fristen kalle inn til et høringsmøte i Bodø, sannsynligvis i løpet av uke 3.*

Vi viser til:

- Pålegg om undersøkelser på land og i sjø, Fylkesmannen den 17.10.08
- Risikovurdering trinn 1 og trinn 2 i sjø utenfor verftene i Svolvær, Norconsult den 10.11.09
- Miljøteknisk rapport og risikovurdering (på land), Norconsult den 04.01.10
- Pålegg om tiltaksplan for forurenset grunn, Fylkesmannen den 01.03.13
- Tiltaksplan land Lofoten Sveiseindustri, Norconsult den 19.12.13
- Pålegg om å gjennomføre tiltak på land, Fylkesmannen den 26.10.16

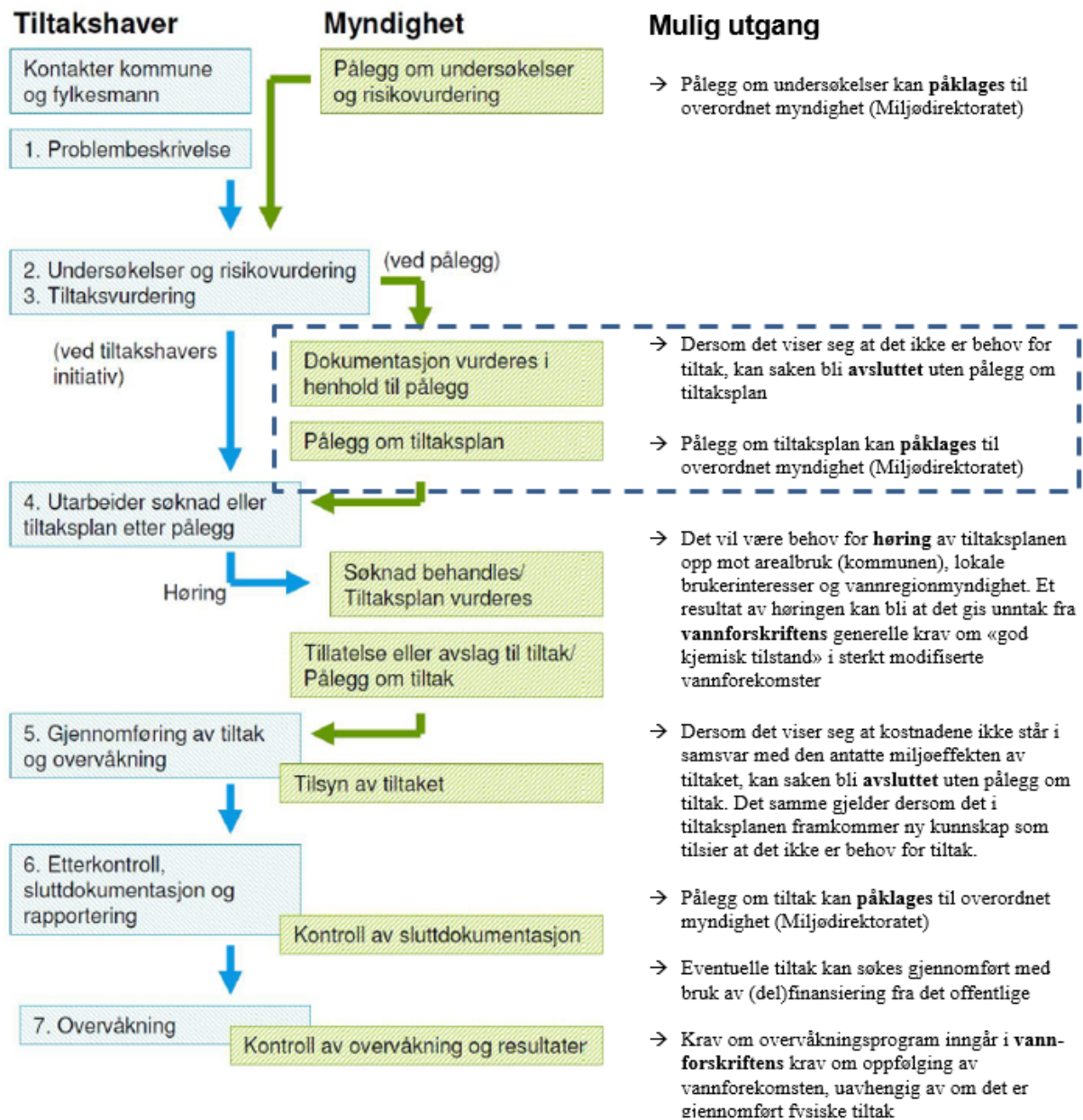
Vi viser også til øvrige dokumenter og kontakt, blant annet via tilsyn, møter, varsler og høringsuttalelser. I vårt brev av 04.02.11 ble det varslet krav om å utarbeide tiltaksplan, både for forurenset grunn og sjøbunn. Ut fra nasjonale føringer gikk vi i første omgang videre med pålegg om tiltaksplan og opprydding på land. Utlekking fra land vurderes nå som avklart. Den videre oppfølgingen rettes derfor mot oppfølging i sjø. Den nasjonale framdriften for dette arbeidet er gitt av Miljødirektoratet.

Bakgrunn

Nasjonale føringer

Som en del av regjeringens handlingsplan for forurenset sjøbunn, St. meld nr. 14 (2006-2007), «Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid» skal det ryddes opp på land og i sjøbunn ved de mest forurensede skipsverftslokalitetene i Norge. En nasjonal kartlegging av skipsverft er gjennomført (Miljødirektoratet TA-2044/2004). Basert på forureningspotensiale er ca. 100 lokaliteter prioritert for særlig oppfølging. Virksomheten til

Lofoten Sveiseindustri AS er en av disse. Miljødirektoratets veileder for håndtering av sedimenter (M-350 I 2015) gir en beskrivelse av hvordan tiltak i sediment bør planlegges, tiltaksmetoder og regelverk. Saksgangen er vist i figur 1 og vil være tilsvarende det som gjelder i mudresaker.

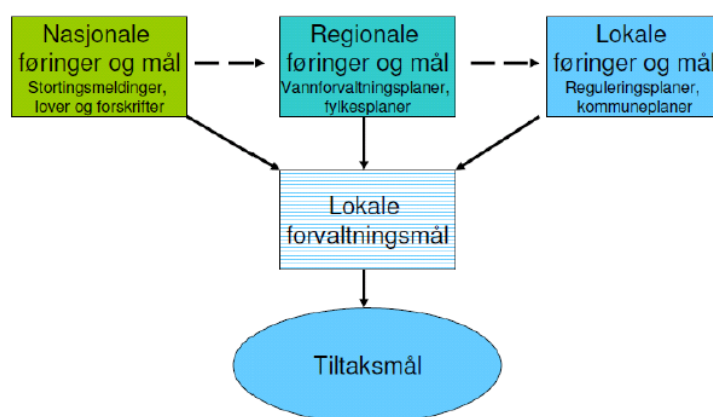


Figur 1 Saksgang ved tiltak i sediment. Kilde: Miljødirektoratet, M-350 I 2015. Kommentarene i kolonnen til høyre viser mulig utgang underveis i saksgangen. Den stiplede linjen viser hvor i saksgangen vi befinner oss.

Utarbeidelse av tiltaksplan skal gjøres etter pålegg fra myndighetene.

- **Målet med tiltaksplanen** er at den skal oppsummere det faglige grunnlaget for å iverksette tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av forurensning.
- **Med tiltaksplan menes** en rapport som kan benyttes til å fatte beslutning om tiltak, detaljprosjektering og innhenting av tilbud fra entreprenører.
- **Tiltaksplanen kan omfatte** et tiltaksområde med flere delområder, eller det kan bestå av kun ett delområde. Størrelsen på tiltaksområdet må begrunnes nærmere i tiltaksplanen.
- **Tiltaksplanen må ta utgangspunkt** i planlagt arealbruk på kort eller lang sikt og miljømålene for området. Dersom det ikke er fastsatt noe lokalt miljømål for vannforekomsten, vil det være naturlig at dette inngår som et ledd i høringen av tiltaksplanen, det vil si opp mot kommunen, lokale brukerinteresser og aktuell vannregionmyndighet.

Sammenhengen mellom nasjonale, regionale og lokale føringer er vist i figur 2. Grenseverdier for klassifisering av vann, sediment og biota er gitt i en egen veileder fra Miljødirektoratet (M-608 I 2016). Tiltaksklasse III (moderat) er tidligere gitt som et tiltaks mål for opprydding i forurenset sjøbunn.



Figur 2 Sammenhengen mellom de føringer som er gitt nasjonalt, regionalt og lokalt, og lokale forvaltningsmål og tiltaksmål. Kilde: Miljødirektoratet, M-350 I 2015

Vann-Nett er et nettbasert kartverktøy som brukes i arbeidet med vannforskriften. Her står mange havneområder registrert som sterkt modifiserte vannforekomster. Nærmere beskrivelse av «Utpeking, fastsettelse av miljømål og bruk av unntak» for sterkt modifiserte vannforekomster er gitt på <http://www.vannportalen.no/> (veileder 01:2014). Det framkommer her at tiltaksmetoden kan brukes for fastsettelse av miljømål:

Tiltaksmetoden innebærer å fastsette miljømål for sterkt modifiserte vannforekomster på grunnlag av en vurdering av hvilke avbøtende tiltak som er realistiske å få gjennomført i hver enkelt vannforekomst. Den samlede økologiske effekten av de realistiske tiltakene utgjør miljømålet godt økologisk potensial.

Når det gjelder bruk av unntak, framkommer det følgende:

Mindre strenge miljømål (vannforskriftens §10) kan være aktuelt der vannforekomsten er så påvirket at det er umulig eller uforholdsmessig kostnadskravende å nå miljømålene.

Fastsettelse av miljømål for vannforekomster er en myndighetsoppgave. Tiltaksplanen kan imidlertid være et viktig underlag for vurdering av unntak fra vannforskriftens generelle krav om å oppnå «godt økologisk potensial og god kjemisk tilstand».

Problembeskrivelse

Svolvær havn har stor skips- og båtaktivitet med landing og eksport av fisk/ fiskeprodukter, bunkring, reparasjoner og persontrafikk med daglige anløp av Hurtigruta og hurtigbåter (Norconsult AS, 2009). Generell havnevirksomhet fører til utslipp av miljøgifter eksempelvis som oljespill, lekkasje fra impregnerte og bunnsmurte flater, kloakkutslipp.

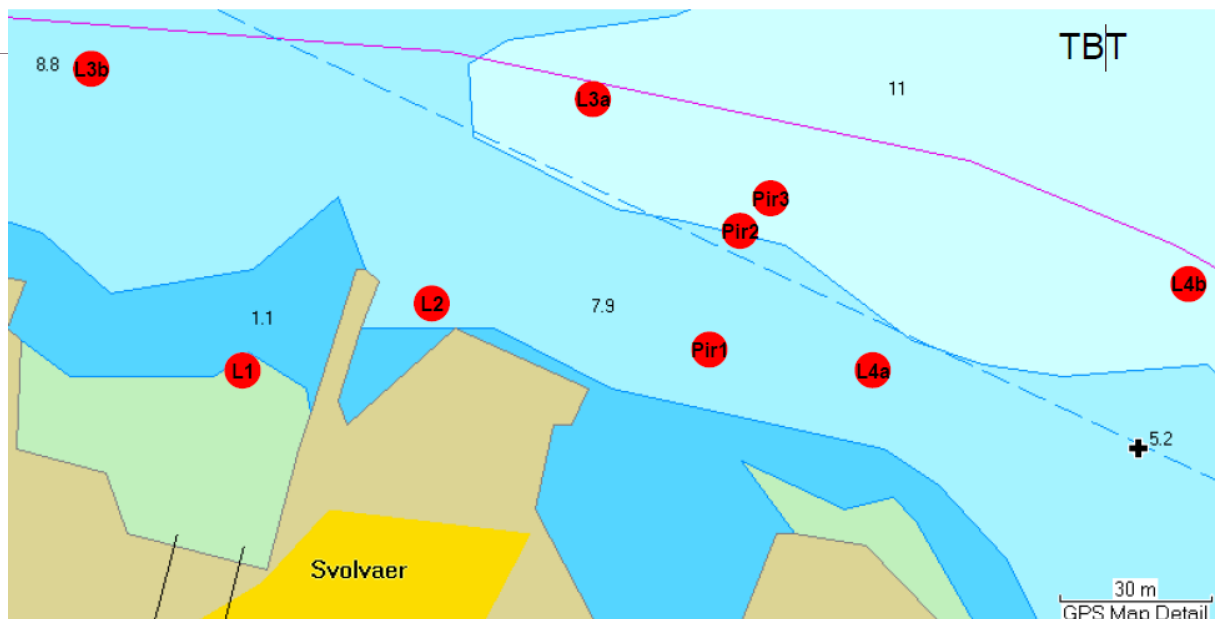
Det har vært slipp for båtrepasjoner på eiendommen der Lofoten Sveiseindustri holder til siden tidlig 1900-tall. I tillegg har det vært jernstøperi i senere tid. Landarealet har vokst ved utfylling i alle retninger, og holmen syd for Brannskjæret har blitt innlemmet i verftsarealet. Sundet mellom Hjellskjærodden og Brannskjæret har også blitt landareal.

Avvirket bunnstoff fra båter har blitt spylt ut i sjø. Blåsesand og skrap har vært deponert på land. Avfall (jernskrap, trevirke) har vært oppbevart ulike steder på tomten. Utslipp fra skipsverft ble forskriftsregulert i 2010 med to års frist for iverksetting av tiltak (forurensningsforskriftens kapittel 29). Lofoten Sveiseindustri har etablert et system for oppsamling av spylevann og tørt avfall (maling, etc.) fra arbeidsprosessen. De leverer fast avfall (farlig avfall) fra prosessen til NordMiljø i Mo i Rana. Videre utvikling og optimalisering av oppsamlingssystemet og behandlingseenheten, samt overvåking av utslipp fra behandlingstanken vil være viktige miljøtiltak for bedriften. Anlegg for oppsamling av spylevann fra ny slip er montert.

I brev av 02.06.2017 besvarte Lofoten Sveiseindustri Fylkesmannens anmodning om å sende inn måleprogram og resultater av gjennomførte målinger/beregninger av utslipp til luft og vann for skipsverft. Her ble det gjort en beregning av utslipp til sjø i løpet av ett år.

Undersøkelser, risikovurdering og tiltaksvurdering på land

I 2009 gjennomførte Norconsult AS miljøgeologiske undersøkelser ved Lofoten Sveiseindustri AS, samt to nye prøver som ble tatt i 2013. Det ble i hovedsak påvist masser opp til tilstandsklasse 3 (moderat) på eiendommen, med unntak av ett punkt der det ble påvist bly i tilstandsklasse 4 (dårlig). Dette området er sanert for avfall og massene ble lagt tilbake på tomta i forbindelse med bygging av ny kai. Det ble levert 120 tonn til metallgjenvinning og 13,4 tonn trevirke (kreosot/impregnert). Massene på området er dekket med grus og delvis betong. Tiltaksplan for land ble utarbeidet av Norconsult i 2013. Anbefalt tiltak på eiendommen til Lofoten Sveiseindustri var å fjerne avfall som jernskrap, byggeavfall og rester etter overflatebehandling. I tillegg ble det anbefalt å sortere avfall og levere dette til godkjent mottak, samt at lagring av avfall og gjenstander vurderes i forhold til fare for forurensning og behov for sikrere lagring. Bedre oppfølging av HMS-rutiner for ytre miljø bør gjennomføres. Oversendelse av sluttrapport ankom Fylkesmannen 11.12.2017. Vi anser denne for å være komplett i henhold til pålegg datert 26.10.2016.



Figur 3 Prøvetakingsstasjoner og klassifisering av sedimenter ved Lofoten Sveiseindustri i Svolveer havn. Røde punkter = høyeste påviste forurensningsnivå for TBT (tilstandsklasse V). Figuren er hentet fra Norconsult-rapport november 2009.

Undersøkelser, risikovurdering og tiltaksvurdering i sjø

Risikovurdering trinn 1 og 2 i sedimenter utenfor verftene i Svolveer (Skarvik, Nogva, Marhaug og Lofoten Sveiseindustri) ble gjennomført av Norconsult AS i 2009. Konklusjonen i trinn 1 i risikovurderingen er at SFTs (nå Miljødirektoratet) grenseverdier for akseptabel risiko for forurensning er overskredet for metaller, PAH-forbindelser, PCB og TBT i alle områdene. Økotoksisitetstestene viste også verdier over akseptabel risiko i alle områdene.

I Svolveer havn er det tidligere påvist betydelig forurensning av metaller og forhøyede konsentrasjoner av en rekke miljøgifter i blåskjell og fisk. En større kartlegging av miljøgifter i havneområder i Nordland viste at sedimentene i Svolveer havn er meget sterkt forurenset av TBT, og at verdiene utenfor verftene er ti ganger høyere enn i de andre analyserte prøvene. Derfor er det antatt at det høye TBT-nivået er forårsaket av aktivitetene ved en eller flere av disse virksomhetene. Sedimentene er moderat til meget sterkt forurenset av PAH i hele området og spesielt høyt i Marinepollen, utenfor Lofoten Sveiseindustri og vest for Svinøya. Det samme mønsteret gjelder i hovedsak for PCB og metaller, med spesielt høye verdier av kvikksølv i Marinepollen og ved Lofoten Sveiseindustri.

I figur 3 er det vist et kart over området med prøvetakingsstasjoner og klassifisering av sedimenter. Hele havneområdet er klassifisert i tilstandsklasse V for TBT (svært dårlig). Sedimentforurensningen ved Lofoten Sveiseindustri indikerer svært høy potensiell risiko for marine organismer, både bunnlevende og pelagiske. Vannsøylen påvirkes av diffusjon fra sedimentet, og det er sannsynlig at konsentrasjonen av TBT kan være skadelig for organismer. Risikoen for human helse blir uakseptabel høy ved inntak av selv mindre mengder sjømat. Dagens aktiviteter i havnen representerer ikke potensiell risiko for human helse, men det må frarådes å spise sjømat som er fangstet i området.

Spredning av forurensning fra sedimentene vurderes som uakseptabel på bakgrunn av akseptkriteriene. Spredningen vil føre til at beregnet sjøvannskonsentrasjon for TBT

overstiger grenseverdien for økologisk risiko for organismer i vannsøylen. Skipstrafikk er i tillegg vurdert til å være en betydelig spredningsfaktor.

Tidligere høringsuttalelse

Lofoten Sveiseindustri AS har i brev av 14.06.2011 gitt uttalelse til varsel om pålegg om å utarbeide tiltaksplan for forurenset grunn og sjøbunn:

Angående pålegg om tiltaksplan for opprydding av sjøbunnen, anser vi det som lite hensiktsmessig å se sjøbunnen utenfor Lofoten Sveis separat. Sjøbunnen utenfor verftet er forurenset, men det er også sjøbunnen i hele området. Lofoten Sveis mener at blant andre Vågan kommune sammen med øvrige aktører i Svolvær må ta del i en slik prosess. Lofoten Sveis har så langt bidratt med dokumentasjon av miljøtilstanden på vår eiendom og i deler av havna. Vi ser at nivåer av miljøgifter må sees i sammenheng med den totale bruken av området. Faktagrunnlag om nivåer av miljøgifter, sammen med den usikkerhet om hvilke effekter disse har, må sees i sammenheng med arealbruk, samfunnsinteresser og de miljømål som skal nås lokalt og nasjonalt. Miljømål for vannforekomstene i Vågan kommune må bli styrende for den videre prosessen om hvor rent en vil det skal være i Svolvær havn. Dette må inngå i vannområdearbeidet jf. vannforskriften.

Fylkesmannens vurdering

Vurdering av behov for tiltaksplan

I lys av forurensningsfaren på lokaliteten, er det Fylkesmannens syn at det er behov for å utarbeide en tiltaksplan for opprydding i forurenset sjøbunn ved Lofoten Sveiseindustri. I tiltaksplanen skal ulike alternative tiltak vurderes, og et samlet tiltak anbefales. Det anbefalte tiltaket kan gjerne bestå av kombinasjoner av flere enkelttiltak, inkludert overvåking. Den forventede effekten av de ulike tiltakene må beskrives. Målsettingen med tiltaksplanen skal være å klarlegge årsaken til den inntrådte forurensningen, samt hva som må gjøres for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av forurensningen slik at det ikke er fare for helse og/eller miljø på kort eller lang sikt.

Tiltaksplanen skal bygge på utførte undersøkelser og vurderinger. Det må også gjøres en vurdering av behovet for gjennomføring av supplerende undersøkelser, herunder risiko-vurdering trinn 3, som gir en mer detaljert undersøkelse av spredningsfaren enn det som allerede er utført i trinn 2. Miljødirektoratets veileder for grenseverdier omhandler klassifisering både av vann, sediment og biota (M-608 I 2016). Motivet for gjennomføring av risiko-vurdering trinn 3 kan, ifølge risikoveilederen (M-409 I 2015), være at analyser i vann og biota noen ganger viser at spredning av miljøgifter er mindre enn det som beregningene i trinn 2 viser. I databasen Vann-Nett står Svolvær registrert som en sterkt modifisert vannforekomst, fortsatt uten noe konkret miljømål. Tilstandsklasse III (moderat) forventes likevel brukt som utgangspunkt for fastsettelse av tiltaksmål. Alternativt må det begrunnes særskilt dersom dette målet ikke er mulig å nå.

Vurdering av ansvarsforhold

Undersøkelser i aktive havner i Norge viser generelt et relativt høyt nivå av tungmetaller, TBT og PAH (se tema «forurenset sjøbunn» på <http://www.miljostatus.no/>). Samtidig er det slik at undersøkelser ved lokaliteter som har hatt lite annen aktivitet enn skipsverft, tydelig viser økende grad av disse miljøgiftene jo nærmere man kommer skipsverftet. Det følger av forurensningsloven § 51 at forurensningsmyndigheten kan pålegge den som «har», «gjør» eller «setter i verk» noe om fører til, eller som det er grunn til å tro kan føre til forurensning, å gjennomføre og bekoste undersøkelser eller liknende som med rimelighet kan kreves for å

klarlegge årsaken til og virkningen av inntrådt forurensning, og hvordan denne skal motvirkes. Kretsen av hvem som etter § 51 kan stilles til ansvar for slike pålegg er vid, og kan i utgangspunktet omfatte flere ansvarssubjekter på samme tid. Flere kan altså holdes eneansvarlig for samme forurensning. Dette betyr i praksis at både grunneier av en eiendom og den som har drevet/driver forurensende virksomhet etter omstendighetene vil kunne pålegges å gjennomføre undersøkelser og utarbeide tiltaksplan.

Lofoten Sveiseindustri AS har gjennom sin drift en klar tilknytning til den påviste forurensningen. Dette vises tydelig i de undersøkelsene som er gjennomført, både på land og i sjø. Selv om forurensningen også kan tilbakeføres til en rekke andre aktører i havna, er det ingen tvil om at virksomheten har bidratt betydelig. Totalt sett vurderer vi det slik at grunnlaget er tilstrekkelig til å rette pålegg om utarbeidelse av tiltaksplan for forurenset sjøbunn til Lofoten Sveiseindustri AS. Pålegget vil også rettes mot de andre skipsverftene i samme område; Skarvik AS, Nogva Svolvær AS og O. Marhaug Slip og Mekaniske Verksted.

Gjennom vannforskriften har vi fått en ny veileder som i noe grad klargjør forholdet mellom lokale miljømål og kostnader forbundet med gjennomføring av tiltak (01:2014).

Vi gjør oppmerksom på at Fylkesmannen ikke har tatt stilling til vurdering av ansvarsforhold og rimelighet sett i forhold til et eventuelt pålegg om gjennomføring av tiltak, jf. forurensningslovens § 7.

Konklusjon

- 1. Det er behov for å utarbeide en tiltaksplan for forurenset sjøbunn utenfor Lofoten Sveiseindustri AS i Svolvær havn**
- 2. Lofoten Sveiseindustri AS er vurdert som ansvarlig for utarbeidelse av denne tiltaksplanen**

Varsel om pålegg

I henhold til forvaltningsloven § 16 varsler Fylkesmannen at vi vurderer å pålegge Lofoten Sveiseindustri AS å utarbeide en tiltaksplan for å redusere uakseptabel risiko for at forurensning i sjøbunnen medfører fare for helse og miljø knyttet til ovennevnte område, samt fare for spredning av miljøgifter. Et eventuelt pålegg vil bli gitt med hjemmel i forurensningsloven § 51.

Tiltaksplanen skal være utarbeidet av et uavhengig firma med kompetanse innenfor fagfeltet. Eventuell supplerende/tiltaksrettet prøvetaking og analyser skal gjennomføres i henhold til relevante norske eller internasjonale standarder.

Tiltaksplanen skal utarbeides i henhold til sjekklista i vedlegg 1, og skal som minimum inneholde følgende:

-
- **Beskrivelse av lokaliteten**, med redegjørelse for nåværende og tidligere aktiviteter (på land og/eller i sjø), forurensningssituasjonen, samt miljømål for området og mulige helse- og miljøkonflikter.
 - **Stedsspesifikk risikovurdering** (fra undersøkelsene) for lokaliteten med utgangspunkt i ovennevnte målsetting og eksisterende og planlagt arealbruk på land og i sjøen utenfor.
 - Vurdering av **anbefalte og alternative oppryddingstiltak** i sjøbunnen og miljøeffekter av disse. Begrunnelse og konklusjon av valg av anbefalt tiltak som bør gjennomføres samt kostnadsoverslag for disse.
 - Redegjørelse for hva som blir iverksatt av **kontroll, overvåkning og beredskap** (avbøtende tiltak) før, under og etter tiltaksgjennomføringen.
 - **Framdriftsplan** for tiltaksplanen.
 - **Nødvendig dokumentasjon** skal vedlegges planen. Detaljeringsnivå i tiltaksplanen må være av en slik grad at Fylkesmannen kan vurdere om gjennomføring av tiltakene vil kunne gi et tilfredsstillende resultat.

Frist

Frist for innsendelse av tiltaksplan med nødvendig dokumentasjon vurderes satt til **31.10.18**.

Kommentarer til varselet

Eventuelle kommentarer til dette varselet må sendes Fylkesmannen innen **15.02.18**.

Med hilsen

Oddlaug Ellen Knutsen (e.f.)
seksjonsleder

Trine Moland
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift.

Kopi til:
Vågan kommune
Vågan Havnevesen
KF

Vedlegg: Sjekkliste for tiltaksplaner for opprydding i forurenset sjøbunn